

University of Groningen

Het intrekken en wijzigen van onjuiste besluiten: niet alles in één keer goed

de Graaf, K.J.; Marseille, A.T.

Published in:
Alles in één keer goed

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., & Marseille, A. T. (2005). Het intrekken en wijzigen van onjuiste besluiten: niet alles in één keer goed. In M. Herweijer, A. T. Marseille, F. M. Noordam, & H. B. Winter (editors), *Alles in één keer goed* (blz. 305-323). Kluwer.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Hoofdstuk 17

Het intrekken en wijzigen van onjuiste besluiten: niet alles in één keer goed

K.J. de Graaf & A.T. Marseille

17.1 Inleiding

Ieder besluit van het bestuur bezit de pretentie van rechtmatigheid. Niet elk besluit van het bestuur is echter rechtmatig. Worden tegen een besluit rechtsmiddelen aangewend, dan kunnen de eventuele gebreken die het bevat aan het licht komen en is het bestuur gehouden voor het onrechtmatige besluit een rechtmatig besluit in de plaats te stellen.¹ Maar blijft bezwaar (en eventueel beroep) achterwege of wordt de onrechtmatigheid van een besluit door het heroverwegende bestuur of de toetsende rechter niet onderkend, dan behouden onrechtmatige besluiten hun werking.

Een overheid die streeft naar juridische kwaliteit, zal proberen te bewerkstelligen dat de verschillende bestuursorganen die zorg dragen voor de uitvoering van het overheidsbeleid in concreto, alleen rechtmatige besluiten nemen. Meer nog, het streven zal er op gericht zijn dat ieder besluit behalve rechtmatig, ook in overeenstemming is met het ter realisering van het door de betreffende vertegenwoordigende en uitvoerende organen vastgestelde beleid.

Desondanks bevinden zich onder besluiten van het bestuur altijd een aantal die wel gelding hebben, maar eigenlijk niet zouden mogen gelden. Als het bestuur ontdekt een onjuist besluit te hebben genomen waartegen inmiddels geen rechtsmiddel meer kan worden ingesteld, is de vraag aan de orde of het daar nog iets aan mag of moet veranderen en hoe het daarbij de juridische kwaliteit van zijn besluitvorming zo goed mogelijk kan

1. Deze correctie kan ook het afzien van de bevoegdheidsuitoefening betreffen.

waarborgen. Het bestuur staat dan voor een dilemma. Want vertaalt de notie van juridische kwaliteit zich met name in het verschaffen van rechtszekerheid, en daarmee in terughoudendheid bij het redresseren van onjuiste besluiten, of veeleer in het waarborgen van rechtmatigheid,² en daarmee juist in een ruime interpretatie van de bevoegdheid eerder genomen besluiten te wijzigen?

17.2 Vraagstelling, terminologie en plan van behandeling

Het dilemma van het bestuur vormt de aanleiding voor de centrale vraag van deze bijdrage. Die luidt: onder welke voorwaarden levert het redresseren door het bestuur van eigen, onjuist gebleken besluiten een bijdrage aan de juridische kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming? Die vraag valt in twee deelvragen uiteen. De eerste daarvan betreft het geldende recht: in welke mate is het bestuur bevoegd dan wel verplicht onjuiste besluiten te redresseren? De tweede betreft het gewenste recht: moet er wat veranderen in de bevoegdheden en verplichtingen van het bestuur, om een zo hoog mogelijke juridische kwaliteit te kunnen realiseren? De verschillende aspecten van het geldende recht zijn in de paragrafen 17.3 en 17.4 aan de orde, het gewenste recht in paragraaf 17.5.

Voorafgaand aan de beantwoording van de beide vragen, maken we een paar opmerkingen over de in deze bijdrage gebruikte terminologie. Wat verstaan we onder een ‘onjuist’ besluit, en wat we bedoelen als we het hebben over het ‘redresseren’ van een dergelijk besluit?

Onder onjuiste besluiten van het bestuur verstaan we besluiten die vanaf het moment dat het bestuur ze heeft genomen, onjuist zijn, omdat het bestuur hetzij de voor het besluit relevante feiten niet goed heeft vastgesteld, hetzij de relevante rechtsregels onjuist heeft toegepast, hetzij niet heeft beslist conform het geldende beleid. Omdat onze definiëring van het begrip onjuist ziet op besluiten die vanaf het moment dat ze zijn genomen met het betreffende gebrek zijn behept, blijft het wijzigen of intrekken van

-
2. Strikt genomen impliceert de eis van rechtmatigheid ook dat een besluit dient te voldoen aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het is daarom juister te spreken van de eis dat een besluit in overeenstemming moet zijn met de daarop betrekking hebbende wettelijke bepalingen. Korthedshalve spreken we in deze bijdrage van de eis of het beginsel van rechtmatigheid.

besluiten op grond van nieuwe feiten, gewijzigd beleid of veranderde wettelijke bepalingen in beginsel buiten beschouwing, net als de intrekking als sanctie.³ De aandacht in deze bijdrage beperkt zich daarmee tot situaties waarin het bestuur voor de vraag staat of het gehouden is in het verleden, bij het nemen van een besluit, gemaakte fouten te corrigeren, in de vorm van de wijziging van het eerdere besluit.⁴

Het redresseren van een onjuist besluit houdt altijd in dat er iets aan het besluit verandert. Maar wat precies? Allereerst kan een onderscheid worden gemaakt naar de *mate* waarin de gelding van het besluit verandert. Onderscheiden wordt tussen het intrekken en wijzigen van besluiten. Bij intrekking vervalt de gelding van een besluit geheel en al, bij wijziging slechts ten dele. Echter, omdat het begrip intrekking veelal tevens wordt gebruikt als algemene aanduiding voor de handeling van het bestuur waarbij een besluit meer of minder verstrekkend wordt gewijzigd, hanteren we de begrippen intrekking en intrekken ook als algemene term. In de tweede plaats kan een onderscheid worden gemaakt naar het *tijdstip* waarop de gelding van het besluit verandert. Hier wordt onderscheiden tussen het 'terugnemen' en 'opzeggen' van een besluit. De intrekking of wijziging kan ex tunc plaatsvinden, derhalve vanaf het moment dat het besluit werd genomen. Het besluit heeft dan met terugwerkende kracht geen, een beperktere of een andere gelding. Deze situatie wordt door de meeste auteurs beschreven als het terugnemen van een besluit. De intrekking van het besluit kan ook ex nunc plaatsvinden, derhalve vanaf het moment dat het intrekkingsbesluit, genomen nadat het bestuur kennis heeft genomen van het defect waaraan het besluit leed, in werking treedt. Tot slot kan het intrekken van een besluit ook plaatsvinden vanaf een in de toekomst gelegen moment, waardoor een soort van overgangstermijn wordt geboden. Deze laatste twee situaties worden aangeduid als het opzeggen van een besluit.⁵

3. In de Duitse literatuur benadrukt het gebruik van de term Rücknahme (§ 48 Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVfG) voor – oorspronkelijk – onrechtmatige besluiten en de term Widerruf (§ 49 VwVfG) voor – oorspronkelijk – rechtmatige besluiten, het onderscheid, zie H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, München: C.H. Beck 2002, p. 283.
4. Dit neemt niet weg dat de in deze bijdrage wel en niet aan de orde gestelde situaties op vele punten vergelijkbaar zijn.
5. H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R.M. van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier 2002, p. 380.

17.3 Bevoegdheidsgrondslag

Indien het bestuur beslist dat een eerdere genomen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden ingetrokken, is die beslissing zelf ook een dergelijk besluit. Niet alleen moet het intrekkingbesluit voldoen aan de in de Awb gestelde eisen, maar tevens dient dat besluit een publiekrechtelijke grondslag te hebben. Een dergelijke grondslag kan niet in de Awb worden gevonden,⁶ maar in sommige gevallen wel in bijzondere wetten.

17.3.1 Geen wettelijke regeling

Hoewel een algemene bevoegdheidsgrondslag voor het intrekken van besluiten nog niet in de Awb is neergelegd, kan desondanks worden aangenomen dat het bestuur in beginsel de bevoegdheid bezit onjuiste besluiten in te trekken indien het ook de bevoegdheid had om het oorspronkelijke besluit te nemen. Een formulering van die algemeen aanvaarde bevoegdheid is te vinden in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, betreffende een geschil over de intrekking van een vergunning van een marktstandplaats, terwijl een bepaling omtrent intrekking in de relevante wettelijke regeling – de ‘Marktverordening Almere 1995’ – ontbrak.

“De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat, hoewel de intrekking niet op enige bepaling van de ‘Marktverordening Almere 1995’ is gebaseerd, aan appellanten niet de bevoegdheid kan worden ontzegd een besluit in te trekken wanneer achteraf blijkt dat dit besluit op een fout berust, mits hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.”⁷

Uit de formulering van de Afdeling blijkt de in de literatuur en jurisprudentie aanvaarde bevoegdheid voor het bestuur een eerder besluit in te trekken.

Hoe beperkt of verstrekkend is die bevoegdheid? Wordt gekeken naar de literatuur, dan lijkt de bevoegdheid om eenmaal genomen besluiten te

6. Een regeling lijkt wenselijk, zie Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht 1987, p. ii; Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VI, nr. 7, p. 9. Overigens geeft het algemene bestuursrecht wel bepalingen voor het wijzigen en intrekken van subsidiebesluiten, zie de artikelen 4:48 tot en met 4:51 Awb.

7. ABRvS 12-12-2001, AB 2002, 323 m.nt. A.T. Marseille, JB 2002, 27 m.nt. C.L.G.F.H.A.

wijzigen, met veel beperkingen omgeven. Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel staan centraal, niet het beginsel dat besluiten rechtmatig dienen te zijn.⁸ De overheersende betekenis die aan het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegekend, is door Donner in 1974 als volgt verwoord.

“Samenvattend kan men zeggen, dat intrekking met terugwerkende kracht van gunstige beschikkingen in ons bestuursrecht in de regel niet is toegelaten, daar men daarin een aantasting ziet van de rechtszekerheid, waarop de justitiabelen aanspraak kunnen maken. Dit standpunt vormt het pendant van het beginsel, dat op gebreken aan belastende beschikkingen klevend, geen beroep meer kan worden gedaan, wanneer de beroepstermijn tegen die beschikkingen ongebruikt is verstreken.”⁹

Scheltema laat zich in dezelfde zin uit.

“Bij beschikkingen die voor een eenmalige situatie gelden ligt de zaak het eenvoudigste. Ik meen dat intrekking hier in beginsel niet meer mogelijk behoort te zijn. (...) In de verhouding tussen bestuur en burger behoort door beide partijen op een bepaald moment een definitief standpunt te worden ingenomen. Men kan niet aan het aarzelen blijven, men kan de wederpartij ook niet steeds in onzekerheid laten. Voor het bestuur is dat ogenblik aangebroken wanneer het meent in staat te zijn een beschikking te nemen. De vrijheid van het bestuur is dan uitgewerkt, hoe groot die voordien ook was.”¹⁰

In de handboeken wordt benadrukt dat de intrekkingsbevoegdheid primair is bedoeld voor situaties waarin sprake is van nieuwe feiten, gewijzigd beleid, veranderde wettelijke bepalingen, de kennelijke en kenbare

-
8. Dit is anders dan in Duitsland waar elke uiteenzetting over intrekking begint met de hoofdregel van vrije intreikbaarheid, waarop door de werking van het vertrouwensbeginsel uitzonderingen mogelijk zijn.
 9. A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht; algemeen deel I*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1974, p. 266.
 10. M. Scheltema, *Gebondenheid van overheid en burger aan eigen voorafgaand handelen (Rechtsverwerking)*, in: M. Scheltema & W. Konijnenbelt, *De rechtsverwerking in het administratief recht (VAR-reeks LXXIV)*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1975, p. 3-56, hier p. 20-21.

onjuistheid van het besluit of van laakbaar gedrag van de geadresseerde van het besluit.¹¹

Die algemene uitgangspunten leiden ertoe dat de bevoegdheid een eenmaal genomen besluit in te trekken niet snel aanwezig kan worden geacht. De uitspraak van de Afdeling over de markt in Almere geeft geen reden daar anders over te denken. De intrekking van de standplaatsvergunning wordt gebillijkt, niet zozeer omdat de verlening in strijd was met de marktverordening (al was dat wel een noodzakelijke voorwaarde om de intrekking te kunnen billijken), maar omdat de betrokkene bijna direct nadat de vergunning was verleend al wist dat het besluit onjuist was en hij niet of nauwelijks door de intrekking werd benadeeld.

17.3.2 Een wettelijke regeling

Als in een wettelijke regeling aan het bestuur de bevoegdheid is toegekend een vergunning te verlenen of een aanspraak te verzilveren, bevat die wettelijke regeling regelmatig bepalingen die de intrekking van de vergunning of aanspraak regelen.

Voorbeelden van wettelijk vastgelegde intrekkingsbevoegdheden zijn er te over. Zo regelt artikel 59 Woningwet de intrekking van de bouwvergunning, afdeling 8.1.2 van de Wet milieubeheer (Wm) de wijziging van een milieuvergunning,¹² artikel 31 van de Drank- en Horecawet de intrekking van een vergunning voor het uitoefenen van een horecabedrijf, paragraaf 2 van hoofdstuk II van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) – mede – de intrekking van een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Wat opvalt aan die wettelijke regelingen, is dat de reikwijdte van de aan het bestuur verschaft bevoegdheid sterk verschilt. In de Woningwet en de Drank- en Horecawet is de bevoegdheid tot intrekking in beginsel beperkt tot situaties waarin de onjuistheid van het door het bestuur in te trekken besluit het gevolg is van hetzij veranderde omstandigheden, hetzij laakbaar handelen van de betrokken vergunninghouder. Zo mag een bouwvergunning op grond van artikel 59 Woningwet – onder andere –

11. P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat; deel 2, Deventer: Kluwer 1998, p. 39-40; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, 2002, p. 381.

12. Intrekking of wijziging van een milieuvergunning is blijkens artikel 8.25 Wm – onder andere – mogelijk als de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu blijkt te veroorzaken. Zie daarover: Ch. Backes e.a. (red.), Milieurecht, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 169 e.v.

slechts worden ingetrokken als de vergunning is verleend op grond van onjuiste gegevensverstrekking door de vergunninghouder of omdat de vergunninghouder zich niet houdt aan de aan de vergunning verbonden voorwaarden. Intrekking van een vergunning ingevolge de Drank- en Horecawet is blijkens artikel 31 van die wet – onder andere – slechts mogelijk als niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden om voor de vergunning in aanmerking te komen, of als bij de vergunningverlening op cruciale punten onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt.

In de Wet milieubeheer lijken de intrekkingsmogelijkheden iets ruimer,¹³ en dat geldt zeker voor de WAO. Zo bevat artikel 36a, eerste lid onder c, WAO de verplichting voor het bestuur de arbeidsongeschiktheidsuitkering in te trekken wanneer die ten onrechte is verleend, dan wel te wijzigen wanneer de uitkering tot een te hoog bedrag is verleend.¹⁴

Twee verschillen tussen de Woningwet en de Drank- en Horecawet enerzijds en de WAO anderzijds springen in het oog. In de eerste plaats is de intrekkingsbevoegdheid van de Woningwet en de Drank- en Horecawet beperkt tot situaties waarin de vergunninghouder een verwijt treft, terwijl in de WAO intrekking aan de orde is in alle situaties waarin de uitkering ten onrechte is verleend, wat daar ook de oorzaak van is. In de tweede plaats is in de Woningwet en de Drank- en Horecawet sprake van een discretionaire bevoegdheid, wat het bestuur de vrijheid biedt in bepaalde situaties af te zien van uitoefening daarvan. Het bestuursorgaan dat de WAO uitvoert, heeft daarentegen geen keuze: als de uitkering ten onrechte is verleend, is intrekking of wijziging geboden.

Het verschil in de reikwijdte van de intrekkingsgronden tussen de genoemde wettelijke regelingen roept de vraag op of indien de bijzondere wet intrekkingsgronden noemt, dat tot gevolg heeft dat de mogelijkheden van het bestuur een onjuist besluit in te trekken daartoe beperkt zijn. Dat lijkt niet zonder meer het geval. Echter, de strekking van de bijzondere wet, zeker als sprake is van een limitatief bedoelde opsomming van intrekkingsgronden, kan zich tegen het aannemen van de hierboven behandelde algemene bevoegdheidsgrondslag verzetten. Een beperkte, limitatieve wettelijke regeling van de bevoegdheid tot intrekking betekent daar-

13. Aantasting van bestaande rechten op die grond wordt echter toch niet snel aanvaard; soms mag zelfs de bedrijfsomvang worden vergroot als de hinder door het treffen van bepaalde voorzieningen niet toeneemt, zie daarover Backes e.a. (red.), 2001, p. 170.

14. CRvB 21-3-2001, RSV 2001, 174.

mee tevens een duidelijke afgrenzing van de mogelijkheden van het bestuur.

17.3.3 Ontwikkelingen

In het bijzondere bestuursrecht is een tendens zichtbaar om het bestuur sterker op het spoor te zetten van het intrekken van onjuiste besluiten. Een eerste voorbeeld biedt de halverwege de jaren '90 ingevoerde Wet boeten,¹⁵ die de discretionaire bevoegdheid van het bestuur om ten onrechte betaalde uitkeringen terug te vorderen, veranderde in een rechtsplicht tot terugvordering.¹⁶ Een recent voorbeeld betreft het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening,¹⁷ op grond waarvan burgemeester en wethouders de bevoegdheid krijgen aanleg- en sloopvergunningen in te trekken, wanneer blijkt dat deze hadden moeten worden geweigerd. Het is de bedoeling dat in de Woningwet een vergelijkbare bepaling voor de intrekking van bouwvergunningen wordt opgenomen.¹⁸ Hoewel het om een bevoegdheid gaat, is in reactie op het wetsvoorstel opgemerkt dat voor het bestuur een beginselplicht tot intrekking lijkt te gaan gelden, en dat het bestuur tevens verplicht wordt om, wanneer de intrekking een papieren sanctie blijkt, tot handhaving over te gaan.¹⁹

De trend in de wetgeving om het bestuur meer te binden aan het redresseren van onjuiste besluiten betreft derhalve niet alleen 'doorlopende besluiten' (zoals uitkeringen), maar ook besluiten die een 'aflopende handeling' betreffen (zoals bouwvergunningen) en waarover in het verleden werd gesteld dat daar van intrekking of wijziging in beginsel geen sprake kon zijn.

17.4 Bepalende factoren voor de bevoegdheidsuitoefening

Als het bestuur merkt dat het een onjuist besluit heeft genomen en over een intrekkingsbevoegdheid beschikt, hetzij op grond van het ongeschre-

15. Voluit: Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet van 25 april 1996, Stb. 1995, 248).

16. Zie daarover: Kamerstukken II 1994-1995, nr. 3, p. 24 e.v.

17. Kamerstukken II 2003-2004, 28 916, nr. 2.

18. Kamerstukken II 2003-2004, 28 916, nr. 3, p. 102.

19. J. Hoekstra, De in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening opgenomen en voorgestelde mogelijkheden om ten onrechte verleende aanleg-, sloop- en bouwvergunningen in te trekken, BR 2004, p. 1-12, hier p. 3.

ven recht, hetzij op grond van een bepaling in een bijzondere wet, is de vraag aan de orde op welke wijze het van die bevoegdheid gebruik dient te maken. De handelingsvrijheid van het bestuur is in bepaalde situaties groter dan in andere, met als uitersten de verplichting een eerder genomen besluit in te trekken of om daar juist van af te zien. Bij de belangenafweging die aan de beslissing over het uitoefenen van de intrekkingbevoegdheid vooraf gaat, staan de beginselen van rechtszekerheid en rechtmatigheid tegenover elkaar. Daarop wordt hieronder allereerst ingegaan. Vervolgens komt een aantal factoren aan bod die van invloed zijn op de afweging tussen de beide beginselen.

Rechtszekerheid versus rechtmatigheid

Bij de vraag onder welke voorwaarden het bestuur gebruik kan maken van zijn bevoegdheid onjuiste besluiten in te trekken, strijden twee beginselen om voorrang. Het beginsel dat besluiten rechtmatig dienen te zijn, dwingt tot het corrigeren van onjuistheden, het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich daar juist tegen.²⁰

Verabsolutering van het rechtszekerheidsbeginsel brengt met zich mee dat een eenmaal genomen besluit niet kan worden ingetrokken. Dat het rechtszekerheidsbeginsel sta-in-de-weg is voor intrekking door het bestuur heeft dan weinig te maken met de gevolgen die de intrekking van een specifiek besluit voor de betrokkene(n) kan hebben, maar alles met de notie dat eenmaal vastgestelde rechtsverhoudingen tussen overheid en burgers voorspelbaar en consistent moeten zijn. Verabsolutering van de eis dat besluiten rechtmatig dienen te zijn, brengt juist met zich mee dat elk onjuist besluit moet worden geredresseerd, ongeacht de consequenties voor de betrokkenen, omdat het algemeen belang is gediend bij het volgen van de wet.²¹

Als naast de eis van rechtszekerheid ook het streven naar rechtmatigheid een rol mag spelen, doet het in artikel 3:4, tweede lid, Awb, neergelegde evenredigheidsbeginsel zijn intrede. Hoe groot is het belang om het onjuiste besluit te redresseren, ten opzichte van het belang van de betrokkene om te kunnen handelen naar de hem gegeven rechtspositie? Alleen wanneer het intrekkingbesluit een toets aan dit evenredigheidsbeginsel kan doorstaan, beschikt ook dat besluit over juridische kwaliteit. Van be-

20. Zie noot 2.

21. Zie ook M. Scheltema, Enkele gedachten over het vertrouwensbeginsel in het publiekrecht, RM Themis 1984, p. 538-549, hier p. 545-547.

lang is in hoeverre inbreuk mag worden gemaakt op het gerechtvaardigde vertrouwen dat het – oorspronkelijke – besluit in stand zou blijven. Alle aspecten van de mogelijkheid een beroep te doen op het vertrouwensbeginsel, moeten daarbij een rol kunnen spelen.²² Echter, het feit dat de verschillende bijzondere wetgevers het bestuur steeds sterker in de richting van het intrekken van onjuiste besluiten wijzen, zoals in paragraaf 17.3.3 was te zien, doet vermoeden dat het garanderen van een onveranderlijke rechtspositie inmiddels minder als een element van juridische kwaliteit wordt gezien dan het streven de besluiten in overeenstemming te doen zijn met de wet.²³

De belangenafweging kan tot verschillende uitkomsten leiden. Het bestuur moet niet alleen beslissen in hoeverre aanleiding bestaat in te trekken, maar ook – als tot intrekking wordt besloten – vanaf welk moment de intrekking plaatsvindt. De vraag ‘terugnemen of opzeggen?’ vormt onderdeel van de belangenafweging.²⁴ De vraag ‘intrekken of wijzigen?’ heeft louter te maken met de aard van de onjuistheid van het oorspronkelijke besluit, en is slechts aan de orde als de uitkomst van de belangenafweging is dat het oorspronkelijke besluit niet kan blijven zoals het was.

Mocht de door het bestuur gemaakte belangenafweging uitvallen in het nadeel van enkele betrokken burgers, dan is daarna nog wel de vraag aan de orde of het bestuur verplicht is de betrokkenen, althans gedeeltelijk, schadeloos te stellen. Het rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten kan met zich meebrengen dat het bestuur is gehouden nadeelcompensatie toe te kennen indien het een besluit intrekt.²⁵

De mate waarin de betrokkene wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist was

Aan het belang van de rechtszekerheid van degene wiens rechtspositie

22. Zie over die casuïstiek L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 1, Systeem, bevoegdheidsuitoefening, Den Haag: BJu 2003, p. 409 e.v.

23. Er zijn uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld artikel 54 Wet werk en bijstand laat zien. De in die bepaling opgenomen verplichting om, indien de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, in te trekken of te herzien, is inmiddels veranderd in een bevoegdheid. De reden is dat de wetgever gemeenten meer vrijheid heeft willen geven bij de uitvoering van de wet.

24. Zie voor een voorbeeld van beleid op dit punt, de Regeling schorsing, opschorting, herziening en intrekking uitkeringen (UWV-besluit van 18 april 2000 (Stcrt. 2000, 89), laatstelijk gewijzigd op 7 augustus 2003 (Stcrt. 2003, 154)).

25. Zie ter vergelijking de beperkte mogelijkheid in § 48, derde lid, VwVfG.

door de intrekking van een besluit verslechtert, komt minder betekenis toe naarmate voor hem of haar duidelijker had kunnen zijn dat het besluit van het bestuur onjuist was.²⁶ Dit uitgangspunt is terug te vinden in artikel 4:48, eerste lid, onder d, Awb, waarin is bepaald dat het bestuur, zolang een subsidie niet is vastgesteld, de subsidieverlening kan intrekken als de subsidieontvanger wist of behoorde te weten dat de subsidieverlening onjuist was.

Van 'weten' is in ieder geval sprake als het bestuur het besluit heeft gebaseerd op door de betrokkene bewust onjuist verstrekte informatie. Van 'behoorde te weten' kan sprake zijn bij een aanzienlijke discrepantie tussen het daadwerkelijk genomen besluit en het besluit dat op grond van de relevante wettelijke bepalingen was te verwachten.²⁷ De hoedanigheid van de betrokkene is daarbij van belang.²⁸

De gevolgen voor de rechtspositie van de betrokken burgers

De intrekking van een besluit kan zowel een verbetering als een verslechtering van de rechtspositie van betrokkenen inhouden. Voorzover de intrekking slechts positieve gevolgen heeft voor de aanvrager en er geen derden zijn die door de wijziging worden benadeeld (bijvoorbeeld het laten vervallen van een aan een bijstandsuitkering verbonden voorschrift), kan het bestuur daar zonder meer toe bevoegd worden geacht. Desondanks wordt geen verplichting voor het bestuur aangenomen om een besluit waarvan het heeft vastgesteld dat het onjuist is, ten gunste van de aanvrager in te trekken of te wijzigen.²⁹

Als de intrekking weliswaar voor een of meerdere betrokkenen een verbetering van hun rechtspositie inhoudt, maar voor anderen een ver-

26. M.A.M. Dieperink, Omtrekken van een algemene regeling voor intrekken, in: C.H. Bangma, M.A.M. Dieperink & C.N.J. Kortmann, De vijfde tranche (Jonge VAR-reeks 1) Den Haag: BJu 2002, p. 49-84, hier p. 57-59.

27. Vgl. N. Verheij, Vertrouwen op de overheid, in: J.B.M. Vranken, N. Verheij & J. de Hullu, Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland (preadvies Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 39-90, hier p. 70.

28. H.J.H. van Meegen, Het vertrouwensbeginsel; Ontwikkelingen in de jurisprudentie, JBplus 2001, p. 19-32, p. 26; CRvB 17-4-1979, AB 1980, 269 m.nt. JHS; ABRvS 2-9-1999, BR 2000, p. 321-322.

29. Indirect af te leiden uit de jurisprudentie van de ABRvS over artikel 4:6 Awb, zie H.E. Bröring & A.T. Marseille, De ongekennde vrijheden en beperkingen van artikel 4:6 Awb, JBplus 2002, p. 54-71.

slechtering (bijvoorbeeld: de intrekking van een standplaatsvergunning waarvoor vele gegadigden waren), of als de intrekking louter een verslechtering van de rechtspositie van de betrokkene betekent (bijvoorbeeld de intrekking van een subsidie), kan het bestuur niet zonder meer van zijn bevoegdheid gebruikmaken. Het zal, zoals we hiervoor al zagen, moeten onderzoeken of de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, aan uitoefening van de bevoegdheid in de weg staat. Daarbij is van belang hoe groot de schade is die de betrokkene die een te gunstige rechtspositie heeft verkregen, zal lijden door wijziging daarvan. Naarmate de schade groter is, neemt het relatieve belang van diens rechtszekerheid toe ten opzichte van het belang van de eventuele derde die juist schade ondervindt van het onjuiste besluit van het bestuur.

Bij de vraag of een belanghebbende zich kan beroepen op het vertrouwensbeginsel teneinde de voor hem nadelige intrekking af te weren, is van belang in welke mate die belanghebbende reeds heeft gedisponeerd, zij het dat dit geen noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel.³⁰

De mate waarin tijd is verstreken

Met het nemen van een besluit maakt het bestuur kenbaar dat het proces van wikken en wegen over de vraag of (en zo ja: hoe) het een bevoegdheid zal uitoefenen, heeft afgesloten. Het past niet daarop terug te komen op grond van voortschrijdend inzicht. Het bestuur wordt geacht in te staan voor de rechtmatigheid van zijn besluit.

Desondanks heeft de belanghebbende geen volstrekte zekerheid dat het bestuur niet van zijn besluit zal terugkomen. Zo lijkt het vertrouwensbeginsel (althans, tot aan het moment dat een onjuist besluit formele rechtskracht heeft verkregen) niet onmiddellijk aan intrekking in de weg te staan,³¹ en bezit het bestuur uiteraard zijn algemene intrekkingsbevoegdheid. Maar als uitgangspunt bij het hanteren daarvan kan gelden dat

30. Zie P. Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur* (diss. Amsterdam, UvA), Deventer: Kluwer 1990, p. 366; M.E. de Sterke, *Opgewekte verwachtingen*, Gst. (1989) 6880, p. 261-267.

31. W. Konijnenbelt, *Rechtsverwerking door het bestuur: het vertrouwensbeginsel in het administratieve recht*, in: M. Scheltema & W. Konijnenbelt, *De rechtsverwerking in het administratief recht* (VAR-reeks LXXIV), Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1975, p. 59-117, hier p. 104 (onder d).

met het verstrijken van de tijd het belang van de rechtszekerheid van de betrokkene steeds meer gewicht in de schaal gaat leggen ten opzichte van het belang dat besluiten rechtmatig moeten zijn.³² Dit uitgangspunt ligt mede ten grondslag aan artikel 4:49, derde lid, Awb, waarin de mogelijkheid om een besluit tot vaststelling van een subsidie in te trekken, wordt beperkt tot een periode van vijf jaar vanaf – in beginsel – het moment dat de vaststelling is bekendgemaakt.³³

De aard van de bevoegdheid op grond waarvan het onjuiste besluit is genomen

Bevoegdheden van het bestuur bestaan in soorten en maten. Een relevant onderscheid is dat tussen vrije en gebonden bevoegdheden. In de bestuursrechtelijke literatuur wordt wel aangenomen dat dit onderscheid van belang is voor het vaststellen van een bevoegdheidsgrondslag om besluiten in te trekken. Geen bevoegdheid zou bestaan indien het oorspronkelijke – onjuiste – besluit de uitoefening van een gebonden bestuursbevoegdheid betreft en de vigerende wettelijke regeling niet in een uitdrukkelijke intrekkingsgrondslag voorziet.³⁴ Toch zijn gevallen bekend waarin voor gebonden besluiten een buitenwettelijke intrekkingsgrondslag wordt aangewezen.³⁵ Daarnaast geldt dat wanneer sprake is van een onjuiste uitoefening van een discretionaire bestuursbevoegdheid en de vigerende wettelijke regeling ook de intrekking regelt, de strekking van de wet zich kan verzetten tegen het intrekken van het besluit op andere gronden. Hoewel het bestuursorgaan de bevoegdheid tot intrekking – ook op andere gronden dan in de bijzondere wet genoemd – niet kan worden ontzegd, lijkt deze eerder afhankelijk van de strekking van de wet dan van de aard (gebonden of discretionair) van de bevoegdheidsuitoefening.³⁶ Immers, hoeveel vrijheid het bestuur ook heeft gehad bij het totstandbrengen van het besluit, zodra het besluit is genomen, maakt het voor de gelding

32. Vz. CBb 20-7-1989, AB 1990, 88 m.nt. Ph. Eijlander; zie ook Konijnenbelt, 1975, p. 105; Verheij, 1997, p. 73; zie ook artikel 4:49, derde lid, Awb en ter vergelijking § 48, vierde lid, VwVfG.

33. W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 116-118.

34. Zie Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, 2002, p. 382.

35. ABRvS 30-12-1999, AB 2000, 47 m.nt. MSV (zwaarwegende belangen, openbare orde en veiligheid); Vz. CBb 20-7-1989, AB 1990, 88 m.nt. Ph. Eijlander (frauduleus handelen); vgl. Dieperink, 2002, p. 57.

36. De Haan, Drupsteen & Fernhout, 1998, p. 38-39.

ervan niet meer uit wat de aard van de bevoegdheid is die er aan ten grondslag ligt.

De wettelijke normen waaraan het besluit dient te voldoen

Een laatste factor van betekenis die moet worden genoemd, betreft de aard van de wettelijke normen waaraan een besluit dient te voldoen. Op één specifiek terrein doet zich dat in elk geval gevoelen. Besluiten die in strijd met Europees recht zijn genomen, zullen – vanwege het in artikel 10 van het EG-Verdrag neergelegde beginsel van gemeenschapstrouw – eerder moeten worden geredresseerd; sterker, in een enkel geval lijkt het bestuur een verplichting te hebben daarop terug te komen.³⁷ Het is niet ondenkbaar dat voor onjuiste besluiten in strijd met rechtsregels van openbare orde een zelfde verplichting moet worden aangenomen.

17.5 De juridische kwaliteit van intrekingsbesluiten

In deze paragraaf worden de conclusies weergegeven die uit het geschetste beeld van het geldende recht naar voren komen. Uit deze conclusies volgen enkele overwegingen over de gewenste reikwijdte van de bevoegdheid om onjuiste besluiten in te trekken.

17.5.1 Over de intrekingsbevoegdheid

Het geldende recht overziend, kunnen drie conclusies worden getrokken. De eerste kan als ‘kwaliteitsneutraal’ worden betiteld, de andere twee geven aanleiding tot het formuleren van wensen ter bevordering van de juridische kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming.

De eerste conclusie is dat als het bestuur voor de keuze komt te staan of het een onjuist besluit moet intrekken, de notie van juridische kwaliteit zich steeds sterker lijkt te vertalen in het waarborgen van de rechtmatigheid van de bestuurlijke besluitvorming ten koste van het belang van de rechtszekerheid in de verhouding tussen bestuur en burger. Anders gezegd: waar juridische kwaliteit vroeger tot uitdrukking kwam in de bete-

37. HvJEG 13-1-2004, JB 2004, 42 m.nt. NV (Kühne & Heitz); zie ook J.H. Jans & K.J. de Graaf, ‘Bevoegdheid = verplichting?; enkele opmerking over de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Kühne & Heitz’, NTER 2004, p. 98-102.

kenis die aan het rechtszekerheidsbeginsel werd gehecht, blijkt zij nu juist uit het benadrukken van het belang dat besluiten in overeenstemming zijn met de relevante wettelijke regels. Dit blijkt met name uit het feit dat de wetgever er steeds vaker toe overgaat het bestuur instrumenten te verschaffen om besluiten die niet aan de eis van rechtmatigheid voldoen, alsnog door rechtmatige besluiten te vervangen.

De tweede conclusie betreft de aanwezigheid en inhoud van een intrekkingbevoegdheid in de bijzondere wet. Bij gebreke aan een algemene regeling is voor de normering van het bestuurshandelen cruciaal of er iets in de relevante bijzondere wet staat en, zo ja, wat daar dan staat. Aangenomen dat *als* de bijzondere wet iets regelt, vaststaat welke speelruimte het bestuur heeft, lopen de mogelijkheden voor het bestuur voor verschillende soorten besluiten enorm uiteen. Gevolg van die verschillende regelingen kan zijn dat waar het bestuur in de ene situatie op grond van de ene wet *moet* intrekken, het in een andere, vergelijkbare situatie op grond van een andere wet juist *niet mag* intrekken.

Voor de verschillen tussen de wettelijke regimes is soms een rechtvaardiging te vinden, maar vaak ook niet. Illustratief is de komende wijziging van de Woningwet. Op dit moment bezit het bestuur op grond van de Woningwet en de Drank- en Horecawet vergelijkbare bevoegdheden tot intrekking, maar binnenkort lopen die sterk uiteen. Het bestuur is in de toekomst bij de uitvoering van de Woningwet eerder bevoegd (en verplicht) tot intrekking van onjuiste besluiten dan bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Het is moeilijk te bedenken wat de ratio van dat verschil zou kunnen zijn, te meer daar het voor de hand lijkt te liggen dat, gezien de aard van de respectievelijke vergunningen, de intrekkingbevoegdheid van het bestuur in het kader van de Drank- en Horecawet verder strekt dan de bevoegdheid in het kader van de Woningwet.

De derde conclusie betreft de asymmetrie tussen de normen die gelden bij uitoefening van de bevoegdheid een besluit ten nadele van één of meer betrokkenen te wijzigen en de normen die gelden als een intrekking ten gunste aan de orde is. Het valt op dat waar sprake is van de mogelijkheden en beperkingen van het bestuur om onjuiste besluiten in te trekken, de aandacht vrijwel alleen uitgaat naar de reikwijdte van de bevoegdheid om iets wat is vergund of verstrekt, ongedaan te maken, ten nadele van de betrokkene(n). In het vorenstaande is geconstateerd dat de wetgever het bestuur steeds vaker verplicht om ongedaan te maken wat ten onrechte is

vergund of verstrekt. Het belang van de rechtmatigheid van het bestuurs-handelen dat uit die ontwikkeling spreekt, heeft naar ons oordeel twee kanten. Als het bestuur de situatie dat iemand meer krijgt dan waar hij recht op heeft niet zonder meer mag laten voortbestaan, zou dat evenzeer moeten gelden voor de situatie waarin aan iemand iets is onthouden waar hij aanspraak op heeft.

Uitzonderingen daargelaten, komt noch uit de relevante wettelijke regelingen, noch uit de jurisprudentie naar voren dat de bevoegdheid van het bestuur om een besluit ten voordele van een betrokkene in te trekken onder omstandigheden kan veranderen in een verplichting.³⁸ De vraag naar de bevoegdheid om alsnog te vergunnen of uit te keren wat aanvankelijk werd geweigerd, is een deelvraag van de meer algemene vraag naar de bevoegdheid van het bestuur om beslissingen te nemen die de wijziging inhouden van de in eerdere besluiten vastgelegde rechtspositie van een of meer betrokkenen. Het ligt voor de hand dat bij de vraag naar de gebruikmaking van de bevoegdheid om ten voordele te wijzigen een vergelijkbare belangenafweging plaatsvindt als bij de vraag of een wijziging ten nadele geboden is.

17.5.2 Over de gewenste reikwijdte van een algemene regeling

We stappen over van het geldende naar het gewenste recht. Moet er wat veranderen in de bevoegdheden van het bestuur onjuiste besluiten in te trekken, om zo te bewerkstelligen dat die besluiten een zo hoog mogelijke juridische kwaliteit bezitten? Duidelijk is dat de juridische kwaliteit van de besluiten waarin het bestuur beslist over toepassing van zijn intrek-kingsbevoegdheid er niet alleen mee gediend is wanneer in de vele afzon-derlijke beslissingen van het bestuur steeds wordt voldaan aan de eis van een evenwichtige belangenafweging, maar ook als die beslissingen teza-men een consistent geheel vormen. Op dit punt valt in het licht van de twee laatste conclusies van de vorige paragraaf nog winst te boeken, bij voorkeur middels een algemene wettelijke regeling.

38. Een voorbeeld van een uitzondering in een wettelijke regeling is artikel 11, vierde lid, Coördinatiewet sociale verzekeringen, waarin is bepaald dat indien het Uitvoerings-instituut werknemersverzekeringen (UWV) een hoger bedrag aan premie heeft vast-gesteld dan verschuldigd is, het UWV de verschuldigde premie op het juiste bedrag vaststelt. Zie echter Rb. Rotterdam 1 april 2004, RSV 2004/177 m.nt. C.F. de Lemos Benvindo; als uitzondering in de jurisprudentie kan gelden, de eerder genoemde uit-spraak van het HvJEG (zie noot 36).

Een algemene wettelijke regeling zou er voor kunnen zorgen dat voor vergelijkbare bestuursbesluiten vergelijkbare bevoegdheden gelden en daarnaast dat het bestuur op meer consistente wijze gebruik maakt van diens bevoegdheid in het verleden vastgelegde rechtsposities te wijzigen. Hoe zou de gewenste wettelijke regeling er uit kunnen zien?

In de *eerste plaats* zou die regeling moeten bepalen dat bestuursorganen in het algemeen bevoegd zijn beslissingen te nemen die de wijziging inhouden van de in eerdere besluiten vastgelegde rechtspositie van een of meer betrokkenen. Consequentie van een dergelijke bepaling is dat ook als in een bijzondere wettelijke regeling is vastgelegd wanneer een bestuursorgaan bevoegd is onjuiste besluiten te wijzigen of in te trekken, dit niet onmiddellijk in de weg staat aan de bevoegdheid van het bestuur om ook op andere gronden dan die in die wettelijke regeling zijn genoemd, besluiten in te trekken,³⁹ tenzij de opsomming in de bijzondere wet expliciet limitatief is.

In de *tweede plaats* zou de wettelijke regeling een kader moeten bieden voor de belangenafweging die het bestuur dient te maken als het geconstateerd heeft dat een in het verleden genomen besluit onjuist is. Daarbij zou voorop moeten staan dat een bevoegdheid altijd binnen de grenzen van het redelijke moet worden uitgeoefend, wat er onder omstandigheden zowel toe kan leiden dat het bestuur verplicht is om onjuiste besluiten te wijzigen als ook dat het verplicht is daarvan af te zien.⁴⁰ Een verplichting voor het bestuur om onjuiste besluiten te wijzigen zal met name aan de orde zijn in situaties waarin de wijziging wel ten voordele en niet ten nadele van een of meer belanghebbenden strekt.

Een algemene wettelijke regeling op dit punt zou een breuk betekenen met de gangbare opvatting over de vrijheid die het bestuur heeft als het voor de vraag staat of het een besluit ten gunste van een belanghebbende dient te wijzigen. Waar de jurisprudentie er op dit moment vanuit gaat – met een beroep op de tekst van artikel 4:6, tweede lid, Awb en het algemene rechtsbeginsel waar die bepaling de uitdrukking van zou vormen – dat het bestuur een verzoek van een belanghebbende (nauw omschreven uitzonderingen daargelaten) ongemotiveerd kan afwijzen,⁴¹ zou in de wet-

39. Waarbij in eerste instantie kan worden gedacht aan het intrekken wegens het bewust aanleveren van verkeerde gegevens.

40. Vgl. B.J. Schueler in zijn noot onder ABRvS 16-12-1996, AB 1998, 32.

41. ABRvS 4-12-2003, AB 2003, 315 m.nt. BPV, JB 2003, 139 m.nt. EvdL, JV 2003, 219 m.nt. TS.

telijke regeling als uitgangspunt moeten gelden dat het beginsel dat besluiten rechtmatig dienen te zijn evenzeer van betekenis is als het bestuur op eigen initiatief een onjuist besluit wil wijzigen als wanneer een belanghebbende een dergelijk verzoek tot het bestuur richt. Voor zover het bestuur ter zake beleidsvrijheid bezit, kan die er niet toe leiden dat het een verzoek van een belanghebbende zonder enige motivering afwijst.

De eisen die aan de motivering worden gesteld, zijn afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In dat kader is het in de derde plaats van belang dat de wettelijke regeling voorschriften bevat over de wijze waarop het bestuur tot de vaststelling kan komen dat het destijds een onjuist besluit heeft genomen. Ook wanneer het uitgangspunt is dat het bestuur de verzameling besluiten die het heeft genomen, in beginsel als rustig bezit kan beschouwen en het niet verplicht is op eigen initiatief periodiek en systematisch te onderzoeken of zich daaronder wellicht onjuiste besluiten bevinden, laat dat onverlet dat van het bestuur een actieve en alerte houding mag worden verwacht zodra het aanwijzingen heeft dat een in het verleden genomen besluit onjuist is. De mate van activiteit van het bestuur zou evenredig moeten zijn met de sterkte van de aanwijzingen dat het besluit onjuist is.

Aanwijzingen voor de onjuistheid van een bepaald besluit kunnen zowel afkomstig zijn van het bestuur zelf als van een belanghebbende bij het eerdere besluit. Met name de opstelling van het bestuur tegenover belanghebbenden verdient aandacht. Als stelregel kan het volgende gelden. Bij de totstandkoming van een besluit is het primair de verantwoordelijkheid van het bestuur om tot een rechtmatige beslissing te komen en ook in procedures van bezwaar en beroep is het bestuur verplicht om, voor zover nodig, in aanvulling op de in het besluit zelf neergelegde motivering, te verantwoorden waarom het juist dit besluit heeft genomen. Maar zodra tegen een besluit geen rechtsmiddel meer kan worden aangewend, is het primair de verantwoordelijkheid van degene die het alsnog (of: opnieuw) ter discussie wenst te stellen om aan te tonen dat het besluit onjuist is. De onderzoekslast en motiveringsplicht verschuiven dan van bestuur naar burger. Het is de verantwoordelijkheid van de burger om meer dan een begin van bewijs te leveren voor zijn stelling dat het bestuur in het verleden een onjuist besluit heeft genomen. Pas als sprake is van bijzonder sterke aanwijzingen dat dit het geval is, kan van het bestuur worden verwacht dat dit zich actief opstelt om te achterhalen of de stellingen waarmee de burger hem confronteert, kloppen. Tot dat moment kan het bestuur zich er toe beperken aan de burger duidelijk te maken dat het pri-

mair aan hem is zijn stellingen van een overtuigende onderbouwing te voorzien.

Aan de motivering van de afwijzende reactie van het bestuur op het verzoek van een belanghebbende om wijziging of intrekking dienen hogere eisen te worden gesteld naarmate de belanghebbende meer twijfel heeft gezaaid over de rechtmatigheid van het eerdere besluit en hij met meer overtuigingskracht heeft aangevoerd dat zijn belang in het bijzonder is gediend bij wijziging van het besluit, en eventuele belangen van derden niet aan wijziging van het besluit in de weg hoeven te staan.